Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

7. november 2019 *

Eelotsusetaotlus – Saastaja maksab põhimõte – Elektrienergia siseturu ühiseeskirjad – Direktiiv 2009/72/EÜ – Artikli 3 lõiked 1 ja 2 – Diskrimineerimiskeelu põhimõte – Hinna puudujäägi rahastamine – Üksnes selliste ettevõtjate maksustamine, kes kasutavad elektri tootmiseks tuumaenergiat

Liidetud kohtuasjades C-80/18–C-83/18,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) 27. juuni 2017. aasta ning 10. ja 18. juuli 2017. aasta otsustega esitatud neli eelotsusetaotlust, mis saabusid Euroopa Kohtusse 6. veebruaril 2018 ja 7. veebruaril 2018, menetlustes

**Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA)** (C-80/18),

**Endesa Generación, SA** (C-82/18)

*versus*

**Administración General del Estado,**

**Iberdrola Generación Nuclear SAU** (C-80/18 ja C-82/18),

ja

**Endesa Generación SA** (C-81/18),

**Iberdrola Generación Nuclear SAU** (C-83/18)

*versus*

**Administración General del Estado** (C-81/18 ja C-83/18),

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president E. Regan, kohtunikud I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič ja C. Lycourgos (ettekandja),

kohtujurist: G. Hogan,

kohtusekretär: ametnik L. Carrasco Marco,

arvestades kirjalikku menetlust ja 28. veebruari 2019. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: hispaania.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), esindajad: *abogado* J. C. García Muñoz ja *abogado* J. M. Mohedano Fuertes, keda abistas *procuradora* M. C. Villaescusa Sanz,

– Endesa Generación SA, esindajad: *abogado* J. L. Buendía Sierra, *abogado* F. J. López Villalta y Peinado, *abogado* E. Gardeta González, *abogado* J. M. Cobos Gómez ja *abogado* A. Lamadrid de Pablo,

– Iberdrola Generación Nuclear SAU, esindajad: *abogado* J. Ruiz Calzado, *abogado* J. Domínguez Pérez ja *abogado* L. Cazorla Prieto, keda abistas *procurador* J. L. Martín Jaureguibeitia,

– Hispaania valitsus, esindajad: A. Rubio González ja V. Ester Casas,

– Euroopa Komisjon, esindajad: O. Beynet, S. Pardo Quintillán ja C. Hermes,

olles 8. mai 2019. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

**otsuse**

1 Eelotsusetaotlused käsitlevad seda, kuidas tõlgendada ELTL artikli 191 lõiget 2, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ (ELT 2009, L 211, lk 55), artikli 3 lõikeid 1 ja 2, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. jaanuari 2006. aasta direktiivi 2005/89/EÜ elektrienergia varustuskindluse ja infrastruktuuriinvesteeringute kohta (ELT 2006, L 33, lk 22) artikleid 3 ja 5 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikleid 20 ja 21.

2 Taotlused on esitatud esiteks kohtuvaidluses, mille üks pool on Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) ja Endesa Generación SA ning teine pool on Iberdrola Generación Nuclear SAU ja Administración General del Estado (Hispaania riigi keskvalitsus), ning teiseks kohtuvaidluses, mille üks pool on Endesa Generación ja Iberdrola Generación Nuclear ning teine pool on nimetatud keskvalitsus, ja mis puudutavad tuumaelektrienergia tootmisel kasutatava tuumkütuse, selle käigus tekkinud radioaktiivsete jäätmete ning sellise kütuse ja jäätmete tsentraalsetes rajatistes ladustamise maksustamise (edaspidi „tuumaelektrienergia maksud“) õiguspärasust.

## Õiguslik raamistik

### *Liidu õigus*

*Direktiiv 2005/89*

3 Direktiivi 2005/89 artikli 3 lõiked 1 ja 4 olid sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid tagavad elektrienergia varustuskindluse kõrge taseme, võttes stabiilsete investeerimisolude loomiseks vajalikke meetmeid ning määratledes pädevate asutuste, sealhulgas vajaduse korral reguleerivate asutuste ja kõigi asjaomaste turul osalejate ülesanded ja kohustused ning avaldades selle kohta teavet. […]

[…]

4. Liikmesriigid tagavad, et vastavalt käesolevale direktiivile vastuvõetud meetmed on mittediskrimineerivad ega koorma põhjendamatult turul osalejaid, k.a turule tulijaid ega väikese turuosaga äriühinguid. […]“

4 Selle direktiivi artikli 5 lõige 1 sätestas:

„Liikmesriigid võtavad asjakohaseid meetmeid, et säilitada elektrienergia nõudluse ja tootmisvõimsuste olemasolu vahelist tasakaalu.

[…]“.

5 Direktiiv 2005/89 tunnistati kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuni 2019. aasta määrusega (EL) 2019/941 (ELT 2019, L 158, lk 1).

*Direktiiv 2009/72*

6 Direktiivi 2009/72 artikkel 1 näeb ette:

„Käesoleva direktiiviga kehtestatakse elektrienergia tootmise, edastamise, jaotamise ja tarnimise ühiseeskirjad koos tarbijakaitse sätetega konkurentsivõimeliste energiaturgude täiustamiseks ja integreerimiseks ühenduses. Selles sätestatakse elektrisektori korraldamise ja toimimise, avatud turulepääsu, pakkumismenetluste kriteeriumide ja protseduuride ning lubade andmise ja võrkude haldamise eeskirjad. Direktiivis sätestatakse ka universaalteenuse osutamise kohustused ja elektritarbijate õigused ning selgitatakse konkurentsinõudeid.“

7 Selle direktiivi artikli 3 „Avalike teenuste osutamise kohustus ja tarbijakaitse“ lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad oma institutsioonilise korra alusel ja võttes asjakohaselt arvesse subsidiaarsuse põhimõtet, kuid ilma et see piiraks lõike 2 kohaldamist, et elektriettevõtjad tegutseksid käesoleva direktiivi põhimõtteid järgides konkurentsivõimelise, turvalise ja looduskeskkonda säästva elektrituru loomise nimel ning et ettevõtjaid õiguste ja kohustuste osas ei diskrimineeritaks.

2. Liikmesriigid võivad asutamislepingu asjakohaseid sätteid, eelkõige artiklit 86 täielikult arvesse võttes ja üldist majandushuvi silmas pidades kehtestada elektrisektori ettevõtjatele avalike teenuste osutamise kohustused, mis on seotud turvalisusega, sealhulgas varustuskindlusega, tarnete korrapärasuse, kvaliteedi ja hinnaga ning keskkonnakaitsega, sealhulgas energiatõhususe, taastuvate energiaallikate ja kliimakaitsega. Need kohustused peavad olema selgelt määratletud, läbipaistvad, mittediskrimineerivad ja kontrollitavad ning tagama ühenduse elektriettevõtjatele võrdse juurdepääsu liikmesriikide tarbijaskonnale. […]“

### *Hispaania õigus*

8 27. detsembri 2012. aasta säästva energia maksumeetmete seaduse 15/2012 (Ley 15/2012 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, *BOE* nr 312, 28.12.2012, lk 88081, edaspidi „energiamaksuseadus“) preambulis on märgitud:

„[Selle seaduse] eesmärk on kohandada meie maksusüsteem tõhusama ja keskkonnasäästlikuma kasutamise ning säästva arenguga […].

[…]

Käesoleva seaduse peamine alus on põhiseaduse artikkel 45 […]. Nii on üks maksureformi telgi võtta arvesse elektrienergia tootmisest tekkivaid keskkonnakulusid […]. Sel viisil peab käesolev seadus ajendama meid energiatõhususe taset parendama, samal ajal tagades parema loodusvarade majandamise ja jätkates uue säästva arengu mudeli laiendamist nii majanduslikust kui ka ühiskondlikust, aga ka keskkondlikust perspektiivist.

[…]

Selleks reguleerib käesolev seadus kolme uut maksu: […] tuumaelektrienergia tootmisel kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete tekitamise maks ning kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete tsentraalsetes rajatistes ladustamise maks […].

[…]

Tuumaenergia abil elektri tootmine eeldab ühiskonnalt suure koormuse ja paljude kohustuste võtmist tulenevalt selle raskesti hinnatava majandusliku mõjuga energialiigi eripärast. Ühiskond peab võtma sellest tootmisest hulgaliselt tulenevaid kohustusi, näiteks tekkinud radioaktiivsete jäätmete käitlemine ning materjalide võimalik kasutamine mitterahumeelsetel eesmärkidel.

[…] [T]uumaelektrijaamade käitusest kõrvaldamise kogukulu hindamine ja radioaktiivsete jäätmete lõppkäitlemine tekitab jätkuvalt märkimisväärset ebakindlust, mis hakkab pärast tuumaelektrijaamade töö lõpetamist mõjutama lõppkokkuvõttes ühiskonda, eriti energiatootmisel kasutatud tuumkütuse ja tekkinud kõrgradioaktiivsete jäätmete lõppkäitlemise vaatenurgast. […]

Arvestades teatud liiki radioaktiivsete jäätmete pikka, enam kui mitu inimpõlve kestvat poolestusaega on oluline pärast nende lõppkäitlemist kehtestada vajalikud meetmed, et takistada nende sattumist keskkonda välismõju toimel ja muude kahjulike toimete ilmnemist; see nõuab pikaajalist institutsioonilist järelevalvet, mille eest vastutab riik. […]

Tuumaelektrienergia tööstust iseloomustab ka selliste materjalide kasutamine ja tootmine, mida tuleb hoida range kontrolli all, et vältida nende kasutamist mitterahumeelsetel eesmärkidel või olukorda, kus neid mõjutaks mõnd muud liiki kuritahtlik tegu, ning see sunnib Hispaaniat […] võtma sellest tulenevaid kohustusi ja seega eraldama ressursse nendega tegelemiseks.

Seetõttu peab riik eraldama vajalikud ressursid, et tagada olemasolevate tuumariskide juhtimise kavade toimimine […].

Eeltoodut arvestades on asjakohane kehtestada maks kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete tekitamisele tuumarajatistes ja nende ladustamisele tsentraalsetes rajatistes, et korvata kulud, mida ühiskond peab sellise tootmise tagajärjel kandma.“

9 Energiamaksuseaduse artiklis 12 „Olemus“ on sätestatud:

„Tuumaelektrienergia tootmisel tekkinud kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete maks ning kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete tsentraalsetes rajatistes ladustamise maks on oma olemuselt otsesed ja tegelikud maksud, mida kohaldatakse vastavalt seaduse artiklites 15 ja 19 maksustatava teokoosseisuna määratletud tegevuse korral.“

10 Selle seaduse artiklis 15 on sätestatud:

„Maksustatav teokoosseis on kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete tekitamine tuumaelektrienergia tootmise tagajärjel.“

11 Nimetatud seaduse artikkel 16 sätestab:

„1. Maksumaksjaks on füüsilised ja juriidilised isikud ning üksused, kes on nimetatud 17. detsembri 2003. aasta seaduses 58/2003 üldise maksuseadustiku kohta (Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria) artikli 35 lõikes 4 ja kes tegelevad artiklis 15 märgitud tegevusega.

2. Maksuvõla tasumise eest on solidaarselt vastutavad tuumarajatiste omanikud, kelle tegevus toob kaasa maksustatava teokoosseisu, kui nad ei ole nende rajatiste käitajad.“

12 Energiamaksuseaduse artiklis 17 on sätestatud:

„1. Maksustatav väärtus kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete tekitamisel tuumaelektrienergia tootmise tagajärjel on:

a) maksustamisperioodi jooksul tekkinud tuumkütuses sisalduvad raskemetalli kilogrammid, võttes arvesse, et raskemetallid on uraan ja plutoonium ning et kasutatud tuumkütus on reaktori südamikus kiiritatud ja sealt maksustamisperioodi jooksul alaliselt eemaldatud tuumkütus;

b) keskaktiivsete, madalaktiivsete ja väga madala aktiivsusega radioaktiivsete jäätmete arv kuupmeetrites, mis on maksustamisperioodil pakendatud ajutiseks ladustamiseks käitise asukohas.

2. Selles artiklis kirjeldatud maksustatav väärtus määratakse kindlaks iga sellise rajatise puhul, kus toimub selle maksu maksustatava teokoosseisu moodustav tegevus.“

13 Nimetatud seaduse artiklis 18 on sätestatud:

„Maksusumma arvutatakse, kohaldades maksustatavale väärtusele järgmisi määrasid:

a) artikli 17 lõike 1 punktis a märgitud tuumaelektrienergia tootmisel tekkinud kasutatud tuumkütuse puhul on maksumäär raskemetalli ühe kilogrammi kohta 2190 eurot;

b) artikli 17 lõike 1 punktis b nimetatud radioaktiivsete jäätmete tekitamise puhul:
   1. madalaktiivsete ja keskaktiivsete radioaktiivsete jäätmete puhul on maksumäär ühe kuupmeetri kohta 6000 eurot;
   2. väga madala aktiivsusega radioaktiivsete jäätmete puhul on maksumäär ühe kuupmeetri kohta1000 eurot.“

14 Nimetatud seaduse artikkel 19 sätestab:

„Maksustatav teokoosseis on kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete ladustamine tsentraalses rajatises.

Selle maksu seisukohast tähendab kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete ladustamine igasugust tegevust, millega neid ajutiselt või püsivalt mis tahes viisil kasutuselt kõrvaldatakse, ja tsentraalse rajatise all mõeldakse rajatist, kus saab selliseid mitmesugustest rajatistest või allikatest pärit materjale ladustada.“

15 Energiamaksuseaduse artikkel 21 määratleb maksumaksjatena „[seaduse 58/2003] artikli 35 lõikes 4 nimetatud füüsilised või juriidilised isikud ja üksused, kellele kuuluvad rajatised, milles toimub artiklis 19 nimetatud tegevus“.

16 Seaduse artiklis 22 on sätestatud:

„1. Tsentraalsetes rajatistes ladustatava kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete maksu maksustatava väärtuse moodustab:

a) ladustatud kasutatud tuumkütuses sisalduva raskemetalli kaalu erinevus maksustamisperioodi alguse ja lõpu vahelisel perioodil, mida väljendatakse kilogrammides;

b) ladustatud kõrgaktiivsete radioaktiivsete jäätmete, v.a. kasutatud tuumkütus, või keskaktiivsete pika poolestusajaga jäätmete mahu erinevus maksustamisperioodi alguse ja lõpu vahelisel perioodil, mida väljendatakse kuupmeetrites;

c) maksustamisperioodi jooksul ladustamise eesmärgil rajatisse paigutatud punktis b nimetamata keskaktiivsete ja madalaktiivsete või väga madala aktiivsusega radioaktiivsete jäätmete maht, mida väljendatakse kuupmeetrites.

2. Selles artiklis määratletud maksustatav väärtus määratakse kindlaks iga sellise rajatise puhul, kus toimub selle maksu maksustatava teokoosseisu moodustav tegevus.“

17 Nimetatud seaduse artikkel 24 sätestab:

„1. Maksusumma tuleneb maksustatava väärtuse või maksustatava netoväärtuse suhtes vastavalt artiklile 23 järgmiste maksumäärade kohaldamisest:

a) artikli 22 lõike 1 punktis a nimetatud kasutatud kütuse ladustamisel on maksumäär ühe kilogrammi raskemetalli kohta 70 eurot;

b) artikli 22 lõike 1 punktis b nimetatud radioaktiivsete jäätmete ladustamisel on maksumäär ühe kuupmeetri radioaktiivsete jäätmete kohta 30 000 eurot;

c) artikli 22 lõike 1 punktis c nimetatud radioaktiivsete jäätmete ladustamisel on:
   1. madalaktiivsete ja keskaktiivsete radioaktiivsete jäätmete puhul maksumäär 10 000 eurot kuupmeetri kohta;
   2. väga madala aktiivsusega radioaktiivsete jäätmete puhul maksumäär 2000 eurot kuupmeetri kohta.“

18 Energiamaksuseaduse artiklis 26 on sätestatud:

„1. Maksumaksjatel tuleb vastavalt rahanduse ja avaliku halduse ministri kehtestatud eeskirjadele ise maksu arvestada ja tasuda maksu sissenõutavaks muutumise kuupäevast alates esimese 20 kalendripäeva jooksul.

2. Maksumaksjad, kelle tegevus toob kaasa artiklites 15 ja 19 märgitud maksustatava teokoosseisu, on vastavalt rahanduse ja avaliku halduse ministri kehtestatud eeskirjadele aprilli, juuli ja oktoobri esimese 20 päeva jooksul kohustatud jooksvale maksustamisperioodile vastava maksu maksmisel tegema seda osamaksetena.

Osamaksete summa arvutatakse vastavalt kriteeriumidele, millega määratakse kindlaks selle kvartali maksustatav väärtus, mis eelneb iga osamakse tegemiseks ette nähtud tähtaja kulgemise alguspäevale, ja kohaldades olenevalt juhtumist seaduse artiklites 18 ja 24 sätestatud maksumäärasid.“

19 Energiamaksuseaduse teine lisasäte, mis puudutab elektrisüsteemi kulusid, sätestab:

„Igal aastal eraldatakse riigi üldeelarve seadustega 27. novembri 1997. aasta seaduse 54/1997, mis käsitleb elektrienergeetika sektorit (Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico), artikliga 16 ette nähtud elektrisüsteemi kulude katteks summa, mis on samaväärne järgmiste liidetavate summaga:

a) maksud ja tasud, mille riik prognoosi kohaselt aasta jooksul selle seaduse alusel kogub;

b) enampakkumisel kasvuhoonegaaside heitkoguste ühikute müügist tekkiv prognoositav tulu summas kuni 500 miljonit eurot.“

20 29. oktoobri 2013. aasta seadusega 16/2013, millega kehtestatakse teatavad keskkonnamaksudega seotud meetmed ja võetakse muid fiskaal- ja finantsmeetmeid (Ley 16/2013, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras, *BOE* nr 260, 30.10.2013, lk 87528), nähti ette teatavad keskkonnamaksudega seotud meetmed, mis muudavad osaliselt energiamaksuseadust, kehtestades senise kahe maksu asemel edaspidi kolm maksu, nimelt tuumkütuse tootmise maks, tuumaelektrienergia tootmisel tekkivate radioaktiivsete jäätmete maks ning ladustamise maks.

## Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

21 Põhikohtuasja hagejad on äriühingud, kes toodavad tuumaelektrienergiat. Nad esitasid Audiencia Nacionalile (üleriigiline kohus, Hispaania) kaebused, milles palusid tühistada 5. aprilli 2013. aasta määruse HAP/538/2013, millega kiidetakse heaks mudel 584 „Tuumaelektrienergia tootmisel tekkiva kasutatud tuumkütuse ja tekkivate radioaktiivsete jäätmete maksud. Pöördmaksustamine ja tasumine osade kaupa“ ja mudel 585 „Kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete tsentraalsetes rajatistes ladustamise maks. Pöördmaksustamine ja tasumine osade kaupa“ (Orden HAP/538/2013, de 5 de abril, por la que se aprueban los modelos 584 „Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica. Autoliquidación y pagos fraccionados“ y 585 „Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas. Autoliquidación y pagos fraccionados“, y se establece la forma y procedimiento para su presentación) ning kehtestatakse tuumaelektrienergia maksude vormid.

22 Pärast kaebuste rahuldamata jätmist esitasid need äriühingud apellatsioonkaebused eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

23 Viimati nimetatud kohus märgib, et määrus, mille tühistamist taotletakse, on vastu võetud energiamaksuseaduse alusel, mis näeb ette need tuumaenergia maksud. Ta selgitab, et selle määruse õiguspärasuse üle otsustamisel tuleb tal kindlaks teha, kas nimetatud seaduses sätestatud kohustused on liidu õigusega, täpsemalt elektriturgu reguleerivate eeskirjade ja põhimõtetega vastuolus või mitte. Ta leiab, et tuumaenergia maksustamine on osa energia maksustamise valdkonnast, kuigi ei hõlma elektrienergia tootmist ennast, vaid selle tootmiseks kasutatavat kütust ja tekitatavaid jäätmeid. Kuna nendest maksudest tulenevad rahalised kohustused on seotud selle kütuse tootmise ja ladustamisega, samuti tekitatud tuumajäätmete ladustamisega, leiab ta, et need puudutavad elektrienergia enda tootmist ja mõjutavad seetõttu elektrienergia tootjaid.

24 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on nende maksude eesmärk suurendada elektrienergia finantssüsteemi tulude mahtu, et tuumaelektritootjad kannaksid suuremat osa kui teised elektritootjad „puudujäägi“ rahastamisel, mis vastab Hispaania elektriettevõtjate poolt tarbijatelt saadava tulu ning liikmesriigi õigusnormidega tunnustatud elektrienergia tarnimise kulude vahele.

25 See kohus leiab, et kui teatavaid ettevõtjaid maksustatakse seoses nende kasutatava tootmisvormiga, moonutab see elektrituru vaba konkurentsi, isegi kui maks ei mõjuta otseselt elektritootmist ennast ega toodetavat elektrienergiat, vaid kütust ja jäätmeid ning selleks otstarbeks kasutatavate vahendite ladustamist, kui selleks puudub objektiivne põhjendus. Peale selle võib selline erinev kohtlemine olla vastuolus liidu õigusega, juhul kui leiaks kinnitust, et nende maksude kehtestamine ei põhine keskkonnakaitsel ja need kehtestati üksnes hinna puudujäägiga seotud põhjustel.

26 Neil asjaoludel otsustas Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused, mis on neljas liidetud kohtuasjas C-80/18–C-83/18 identsed:

„1. Kas saastaja maksab põhimõttega, mis on sätestatud [ELTL] artikli 191 lõikes 2 – koostoimes [harta] artiklitega 20 ja 21, milles on sätestatud võrdsuse ja diskrimineerimiskeelu aluspõhimõtted, mis on kirjas ka [direktiivi 2009/72] artikli 3 lõigetes 1 ja 2 –, kuivõrd selle eesmärk on muu hulgas saavutada konkurentsil põhinev ja mittediskrimineeriv elektriturg, mida tohib muuta ainult üldistes majandushuvides, sealhulgas keskkonnakaitse, on vastuolus niisuguste maksude kehtestamine, mida kohaldatakse ainult elektrienergiat tootvatele ettevõtjatele, kes kasutavad tuumaenergiat, kui nimetatud maksude peamine eesmärk ei ole keskkonnakaitse, vaid elektrienergia finantssüsteemi mahu suurendamine, nii et nendele ettevõtjatele jääb hinna puudujäägi rahastamisel teiste samal tegevusalal tegutsevate ettevõtjatega võrreldes suurem koormus?

2. Kas konkurentsil põhineval ja mittediskrimineerival elektriturul on nimetatud Euroopa õigusnormidega lubatud kehtestada keskkonnamakse, põhjendades nende kehtestamist tuumaenergiaga seotud tegevusele omase reostuskoormusega, kuid seda üheski õigusnormis konkreetselt täpsustamata, vaid püüdes seda põhjendada [energiamaksuseaduse] preambulis, nii et seoses kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete maksuga jäetakse normatiivse jõuga õigusakti tekstis kajastamata kaetavate kulude arvessevõtmine, ja seda ei ole konkreetselt täpsustatud ka radioaktiivsete jäätmete ladustamise puhul – arvestades, et jäätmekäitlus- ja -ladustuskulud on juba kaetud muude maksudega – kui lisaks ei ole kogutud maksutulu sihtotstarve selgelt kindlaks määratud ja eespool nimetatud ettevõtjaid kohustatakse võtma sellest tulenev tsiviilvastutus summas kuni 1,2 miljardit eurot?

3. Kas [direktiivi 2009/72] artikli 3 lõike 2 nõuded, mille kohaselt peavad kohustused, mis tuleb üldistes majandushuvides tuumaenergiatootmise tööstusele kehtestada, sealhulgas keskkonnakaitse, olema selgelt määratletud, läbipaistvad, mittediskrimineerivad ja kontrollitavad, on täidetud, kui keskkonnaeesmärki ja keskkonnamakse määratlevaid tunnuseid ei ole õigusnormi normatiivse jõuga osas sisustatud?

4. Kas [ELTL] artikli 191 lõike 2 põhimõttega, et saastaja maksab, [harta] artiklites 20 ja 21 sätestatud võrdsuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtetega ja [direktiivi 2005/89] artiklitega 3 ja 5, kuivõrd nendega püütakse tagada „elektrienergia siseturu tõrgeteta toimimine“, nõudes liikmesriikidelt, et nad tagaksid, „et vastavalt käesolevale direktiivile vastuvõetud meetmed on mittediskrimineerivad ega koorma põhjendamatult turul osalejaid“, on vastuolus riigisisene õigusnorm, millega pannakse hinna puudujäägi rahastamise kohustus kõigile elektrisektori ettevõtjatele, kuid kehtestatakse tuumaelektriettevõtjatele (v.a hüdroelektriettevõtjad, keda käsitatakse taastuvenergia tootjatena) eriti kõrged maksud, millega suurendatakse nende maksukoormust võrreldes teiste energiaturul tegutsevate ettevõtjatega, kes ei pea neid makse tasuma ja kellest mõni tekitab suuremat reostust, õigustades neid makse keskkonnakaitse põhjendustega tuumaenergiategevusele omaste riskide ja ebakindluse tõttu, täpsustamata konkreetselt kulusid, määramata kindlaks kogutud maksutulu keskkonnakaitse sihtotstarvet (kusjuures jäätmekäitlus- ja -ladustus[kulud] on kaetud muude maksudega ning tuumaelektriettevõtjad võtavad tsiviilvastutuse), kuna see moonutab vaba

konkurentsi vastavalt liberaliseeritud siseturu nõuetele, sest sellega soositakse teisi elektritootmisettevõtjaid, kes ei pea keskkonnamakse tasuma, kuigi nad kasutavad rohkem saastavaid tootmisallikaid?

5. Kas [ELTL] artikli 191 lõikes 2 sätestatud põhimõttega, et saastaja maksab on vastuolus tuumaelektrienergia tootmisel tekkinud kasutatud tuumkütuse ja radioaktiivsete jäätmete maks, mis kehtestatakse ainult tuumaenergia tootmise tööstusele, jättes välja kõik muud sektorid, mis võiksid nimetatud jäätmeid tekitada, mistõttu teisi ettevõtjaid, kes tegutsevad tegevusaladel, kus kasutatakse tuumamaterjale või -allikaid, ei maksustata, vaatamata sellele, et nad mõjutavad kaitstavat keskkonda?“

## Eelotsuse küsimuste analüüs

### *Vastuvõetavus*

27 Esiteks, kuna esimene, neljas ja viies küsimus puudutavad saastaja maksab põhimõtte tõlgendamist ELTL artikli 191 lõike 2 tähenduses, siis tuleb märkida, et see säte näeb ette, et liidu keskkonnapoliitika seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme ja et see põhineb eelkõige saastaja maksab põhimõttel. Kõnealune säte määratleb vaid liidu üldised keskkonnaeesmärgid, kuivõrd ELTL artikkel 192 usaldab nende eesmärkide saavutamiseks võetavate meetmete üle otsustamise Euroopa Parlamendile ja Euroopa Liidu Nõukogule, kes toimivad seadusandliku tavamenetluse kohaselt (4. märtsi 2015. aasta kohtuotsus Fipa Group jt, C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

28 Kuna ELTL artikli 191 lõige 2 on suunatud liidu meetmetele, ei saa eraõiguslikud isikud sellele sättele kui sellisele tugineda niisuguste riigisiseste õigusnormide kohaldamise vältimiseks, nagu on asjassepuutuvad põhikohtuasjas ja mis puudutavad keskkonnapoliitika valdkonda, juhul kui ükski ELTL artikli 192 alusel vastuvõetud liidu õigusnorm, mis hõlmaks konkreetselt asjasse puutuvat olukorda, ei ole kohaldatav (4. märtsi 2015. aasta kohtuotsus Fipa Group jt, C-534/13, EU:C:2015:140, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

29 Ent tuleb tõdeda, et ei direktiiv 2009/72 ega direktiiv 2005/89, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus oma küsimustes viitab, ei ole vastu võetud EÜ artikli 175 (nüüd ELTL artikkel 192) alusel.

30 Kuivõrd ELTL artikli 191 lõige 2 ei kuulu põhikohtuasjades kohaldamisele, kuna seda ei ole rakendatud ei direktiiviga 2009/72 ega direktiiviga 2005/89, siis tuleb viies eelotsuse küsimus ning esimene ja neljas eelotsuse küsimus osas, milles need puudutavad nimetatud sätet, tunnistada vastuvõetamatuks seetõttu, et need ei ole põhikohtuasja lahendamiseks ilmselgelt asjassepuutuvad.

31 Teiseks on oluline märkida, nagu ka Euroopa Komisjon oma kirjalikes seisukohtades rõhutas, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole välja toonud põhjusi, miks on põhikohtuasjades asjakohased neljandas eelotsuse küsimuses viidatud direktiivi 2005/89 artiklid 3 ja 5, mis näevad ette meetmed, mille eesmärk on tagada elektrienergia varustuskindlus ning tasakaal elektrienergia nõudluse ja saadaoleva tootmisvõimsuse vahel.

32 Ent väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et ELTL artikliga 267 kehtestatud menetlus on Euroopa Kohtu ja liikmesriigi kohtute koostöö vahend, mille abil annab Euroopa Kohus liikmesriigi kohtutele liidu õiguse tõlgendusi, mida liikmesriigi kohtud vajavad nende menetluses olevate vaidluste lahendamiseks (5. juuli 2016. aasta kohtuotsus Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 16 ja seal viidatud kohtupraktika).

33 Need eelotsusetaotluse sisu suhtes kehtivad nõuded on otsesõnu esitatud Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 94 ning eelotsusetaotluse esitanud kohus peab ELTL artikli 267 alusel koostöö tegemisel olema neist teadlik ja neid rangelt järgima (5. juuli 2016. aasta kohtuotsus Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).

34 Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 punktile c peab eelotsusetaotluses olema selgitus, millistel põhjustel liikmesriigi kohus on tõstatanud liidu õigusnormide tõlgendamise või kehtivuse küsimuse ning millist seost ta nende õigusnormide ja põhikohtuasjas kohaldatavate liikmesriigi õigusnormide vahel näeb.

35 Käesoleval juhul tuleb tõdeda, et eelotsusetaotlused ei sisalda ei nõutavat kokkuvõtet ega selgitust seose kohta, mis võib esineda direktiivi 2005/89 sätete ja põhikohtuasjas kõne all olevate liikmesriigi õigusnormide vahel, mis jätab Euroopa Kohtu ilma võimalusest kontrollida selle direktiivi kohaldatavust põhikohtuasjades ja anda eelotsusetaotluse esitanud kohtu neljandale küsimusele tarvilik vastus.

36 Lisaks ei võimalda sellise teabe puudumine Euroopa Kohtul anda neljanda küsimuse raames hinnangut sellele, kas harta artiklid 20 ja 21 on kohaldatavad.

37 Selles osas tuleb tõdeda, et harta artikli 51 lõike 1 kohaselt on selle sätted liikmesriikidele ette nähtud üksnes liidu õiguse rakendamise korral.

38 Harta artikli 51 lõige 1 kinnitab Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt liidu õiguskorras tagatud põhiõigused laienevad kõigile liidu õigusega reguleeritud olukordadele, kuid mitte väljapoole niisuguseid olukordi (vt eelkõige 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

39 Kui aga olukord ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse, siis puudub Euroopa Kohtul pädevus ning harta osutatud sätted ei saa iseenesest olla selle pädevuse aluseks (6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

40 Seega oleks neljanda küsimuse raames olnud võimalik tuvastada, et harta artiklid 20 ja 21 on kohaldatavad üksnes siis, kui põhikohtuasjas on kohaldatavad muud liidu õiguse sätted, mida see küsimus käsitleb. Käesoleva kohtuotsuse punktides 27–35 märgitud põhjustel on aga neljas küsimus vastuvõetamatu osas, milles see käsitleb neid muid sätteid, kuna ei ilmne, et need oleksid põhikohtuasjas kohaldatavad.

41 Sellest järeldub, et neljas eelotsuse küsimus on tervikuna vastuvõetamatu.

42 Eeltoodust tuleneb, et esiteks tuleb tunnistada vastuvõetamatuks neljas ja viies eelotsuse küsimus ning teiseks esimene eelotsuse küsimus osas, mis puudutab ELTL artikli 191 lõiget 2.

43 Seega tuleb vastata esimesele küsimusele üksnes osas, mis puudutab direktiivi 2009/72 artikli 3 lõike 1 tõlgendamist, ning teisele ja kolmandale küsimusele.

### *Esimene ja teine küsimus*

44 Oma esimese ja teise küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada sisuliselt, kas harta artikleid 20 ja 21 ning direktiivi 2009/72 artikli 3 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, millega kehtestatakse tuumkütuse tootmise ja tuumajäätmete ladustamise maksud, mida tuleb tasuda elektri tootmiseks vaid tuumaenergiat kasutavatel ettevõtjatel ja mille peamine eesmärk ei ole keskkonnakaitse, vaid elektrienergia finantssüsteemi tulude mahu suurendamine.

45 Esitatud küsimustele vastamiseks tuleb seega esiteks analüüsida direktiivi 2009/72 artikli 3 lõike 1 kohaldamisala.

46 Selle sätte kohaselt tagavad liikmesriigid oma institutsioonilise korra alusel ja võttes asjakohaselt arvesse subsidiaarsuse põhimõtet, kuid ilma et see piiraks lõike 2 kohaldamist, et elektriettevõtjad tegutseksid käesoleva direktiivi põhimõtteid järgides konkurentsivõimelise, turvalise ja looduskeskkonda säästva elektrituru loomise nimel ning et ettevõtjaid õiguste ja kohustuste osas ei diskrimineeritaks.

47 Tuleb märkida, et artikli 3 lõige 1 sätestab elektri siseturu valdkonnas diskrimineerimiskeelu üldpõhimõtte, mis on liidu õiguse üldpõhimõtete lahutamatu osa. Euroopa Kohus on aga juba otsustanud, et see põhimõte on liikmesriikidele siduv, kui põhikohtuasjas käsitletav riigisisene olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse (vt selle kohta 11. juuli 2006. aasta kohtuotsus Chacón Navas, C-13/05, EU:C:2006:456, punkt 56, ja 19. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Kücükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punktid 21 ja 23).

48 Käesoleva asjaga seoses on oluline rõhutada, et kuna Euroopa Kohtu käsutuses olevatest materjalidest nähtub esiteks, et põhikohtuasjades kõne all olevad olukorrad on puhtalt riigisisesed, mis tähendab, et neis puudub igasugune piiriülene aspekt, ning et teiseks kujutavad kõnealused tuumaelektrienergia maksud endast fiskaalmeetmeid, on direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikes 1 ette nähtud diskrimineerimiskeelu põhimõte nende maksude suhtes kohaldatav üksnes juhul, kui on võimalik asuda seisukohale, et direktiivi eesmärk on ühtlustada liikmesriikide maksusätteid.

49 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 35 märkis, tuleb sedastada, et kuna direktiivi 2009/72 eesmärk on elektrienergia siseturu loomine, kasutas liidu seadusandja EÜ artikli 95 lõikes 1 (nüüd ELTL artikli 114 lõige 1) ette nähtud seadusandlikku tavamenetlust meetmete võtmiseks, et ühtlustada siseturu rajamiseks ja toimimiseks liikmesriikide õigus- ja haldusnorme.

50 Vastavalt EÜ artikli 95 lõike 2 (nüüd ELTL artikli 114 lõige 2) sõnastusele ei kohaldata artikli 95 lõiget 1 (nüüd ELTL artikli 114 lõige 1) aga maksusätete suhtes.

51 Kuna direktiiv 2009/72 ei kujuta endast liikmesriikide maksusätete ühtlustamist puudutavat meedet, siis tuleb asuda seisukohale, et selle direktiivi artikli 3 lõikes 1 ette nähtud diskrimineerimiskeelu põhimõtet ei kohaldata liikmesriigi õigusnormide suhtes, millega kehtestatakse tuumkütuse tootmise ja tuumajäätmete ladustamise maksud, nagu seda on põhikohtuasjades käsitletavad tuumaelektrienergia maksud.

52 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikes 1 ette nähtud diskrimineerimiskeelu põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, millega kehtestatakse tuumkütuse tootmise ja tuumajäätmete ladustamise maksud, mida tuleb tasuda elektri tootmiseks vaid tuumaenergiat kasutavatel ettevõtjatel ja mille peamine eesmärk ei ole keskkonnakaitse, vaid elektrienergia finantssüsteemi tulude mahu suurendamine.

53 Teiseks, mis puudutab harta artikleid 20 ja 21, siis käesoleva kohtuotsuse punktidest 37–39 tuleneb, et kuna direktiivi 2009/72 artikkel 3 ei ole kohaldatav selliste liikmesriikide õigusnormide suhtes, millega kehtestatakse niisugused tuumkütuse tootmise ja jäätmete ladustamise maksud nagu põhikohtuasjas kõnealused tuumaelektrienergia maksud ja kuna eelotsusetaotluses ei ole esitatud ühtki muud täpsustust mõne teise liidu õiguse instrumendi kohta, mida nende õigusnormidega rakendatakse, siis ei saa asuda seisukohale, et nende õigusnormide vastuvõtmisega on Hispaania Kuningriik rakendanud liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses. Sellest järeldub, et tulenevalt selle kohtuotsuse punktis 38 viidatud kohtupraktikast ei ole Euroopa Kohus pädev vastama esimesele ja teisele küsimusele, mis käsitlevad harta artiklite 20 ja 21 tõlgendamist.

54 Eeltoodud kaalutluste alusel tuleb esimesele ja teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2009/72 artikli 3 lõikes 1 ette nähtud diskrimineerimiskeelu põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, millega kehtestatakse tuumkütuse tootmise ja tuumajäätmete ladustamise maksud, mida tuleb tasuda elektri tootmiseks vaid tuumaenergiat kasutavatel ettevõtjatel ja mille peamine eesmärk ei ole keskkonnakaitse, vaid elektrienergia finantssüsteemi tulude mahu suurendamine.

### *Kolmas küsimus*

55 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma kolmanda küsimusega selgitada sisuliselt, kas direktiivi 2009/72 artikli 3 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, on sellega vastuolus, kui keskkonnakaitse eesmärki ja nendes õigusnormides sätestatud keskkonnamaksude tunnuseid ei ole nimetatud õigusnormide normatiivses osas sisustatud.

56 Siiski tuleneb esimesele küsimusele antud vastusest ja eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktidest 46–51, et direktiiv 2009/72 ei kujuta endast liikmesriikide maksusätete ühtlustamist puudutavat meedet. Sellest järeldub, et direktiivi 2009/72 artikli 3 lõige 2 ei ole kohaldatav selliste liikmesriigi õigusnormide suhtes, nagu on kõne all põhikohtuasjas, millega kehtestatakse tuumkütuse tootmise ja tuumajäätmete ladustamise maksud.

57 Seega tuleb kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 2009/72 artikli 3 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, ei ole sellega vastuolus, kui keskkonnakaitse eesmärki ja nendes õigusnormides sätestatud keskkonnamaksude tunnuseid ei ole nimetatud õigusnormide normatiivses osas sisustatud.

## Kohtukulud

58 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/72/EÜ, mis käsitleb elektrienergia siseturu ühiseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2003/54/EÜ, artikli 3 lõikes 1 ette nähtud diskrimineerimiskeelu põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, millega kehtestatakse tuumkütuse tootmise ja tuumajäätmete ladustamise maksud, mida tuleb tasuda elektri tootmiseks vaid tuumaenergiat kasutavatel ettevõtjatel ja mille peamine eesmärk ei ole keskkonnakaitse, vaid elektrienergia finantssüsteemi tulude mahu suurendamine.**

2. **Direktiivi 2009/72 artikli 3 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, ei ole sellega vastuolus, kui keskkonnakaitse eesmärki ja nendes õigusnormides sätestatud keskkonnamaksude tunnuseid ei ole nimetatud õigusnormide normatiivses osas sisustatud.**

Allkirjad